北海道自治研究会

戦前日本の「地方自治」観念　明治前中期を中心に

北海学園大学法学部　准教授
池田　真歩

はじめに

ただいまご紹介に預かりました、北海学園大学の池田です。本日は貴重な機会をいただきありがとうございます。今回は、「戦前日本の「地方自治」観念　明治前中期を中心に」とのタイトルで報告いたします。簡単に自己紹介しますと、佐藤理事長のご紹介にもありましたように私は法学部に在籍していますが、もともとは文学部の歴史学畑の出身でして、専門は日本近代史です。最近出版した本は、博士論文をもとにしており、明治維新以降、東京でどう都市の議会が始していくのかを追ったものになります。

本をまとめているあいだも、そして今も、何をどう研究すべきか手探りし続けていますが、ひとつの変わらない関心の対象は、大きく括るなら戦前日本の政党政治・議会政治です。最近は戦前の主要政党が、時に摩擦を引き起こしながらどのように地方議会への進出を進めたのか、そこにどのような作用が生じたのか、といったことにも関心を持っています。

以前から、戦前から戦後まもない時期にかけての地方自治について自分なりの理解を得たいとと思っていたところ、たまたま今回理事長より、報告の機会をいただきました。ただ、準備を始めて早々に、全体の時期についてしっかりとした見通しをつけることは、私の手に負えないと気づいてしまいました。そこで今回の報告では、最初に天川晃氏の議論に頼りながら、長いスパンで地方自治制がどういった性格だったかをざっくりと通観します。それに続いて、報告の副題にもありますように、地方制度が形成され、やがて本格的に始動する一八七〇年代から九〇年代にかけて（明治前中期）現れた興味深い「自治」観をとりあげます。

1　戦前・戦後を通貫する「内務省―府県システム」と市町村

会場の皆さんには、地方制度の沿革を記載したレジュメを配布しました（**表**）。時間の都合もありますので、年表の項目をひとつひとつ追ってはいきませんが、この中で一番大きい変化のひとつが一八八八年の市制・町村制、一八九〇年の府県制・郡制の制定です。しばしば、これらの法令をあわせて、「明治地方自治制」と呼びます。そして、これと並ぶ大きな変化を挙げるなら、これらの法令に代わるかたちで制定された、一九四七年の地方自治法になろうかと思います。

こうした地方自治をめぐる二つの大きな変化は、明治憲法と戦後憲法の制定と連動しながら、それぞれ生じました。あわせて今回、明治前中期の話については、**表**では太字にした一八七八年の郡区町村編制法・府県会規則・地方税規則（いわゆる「三新法」）の制定が一つのポイントになってきます。三新法は市制・町村制や府県制・郡制の整備にともなって歴史的な役割を終えるわけですが、三新法が制定された一八七〇年代終盤に萌芽的には始まって、一九五〇年代までを通貫する日本の地方自治制度の特徴は何かと問うとき、天

表

■地方制度沿革（1870～1950 年代）

1868　明治維新
1871　廃藩置県
1873　内務省設置
1878　郡区町村編制法・府県会規則・地方税規則（＝「三新法」）
1880　区町村会法
1884　連合戸長役場の導入
1888-89　「明治の大合併」
1888　市制・町村制（1889 年施行、府県制・郡制とあわせて「明治地方自治制」）
1889　大日本帝国憲法
1890　**府県制・郡制**
1899　府県制全部改正　北海道一・二級町村制（～1943 年）・北海道区制（～1923 年）
1911　市制・町村制全部改正
1943　府県制・市制・町村制改正　東京都制公布
1946　日本国憲法（1947 年施行）
1947　地方自治法　内務省廃止
1952　自治庁設置

川氏の「内務省ー府県システム」論[1]がとても有用です。

(1)　内務省ー府県システムとは

「内務省ー府県システム」とは、融合的な――『戦後自治制度の形成』のなかでは、この有名な用語が避けられている印象を受けますが――地方自治制のあり方を指し、内務大臣から知事、そして市町村長という系列を通じて国政事務を末端部分まで行き届かせる「総合行政」を可能とする仕組みだと定義されています。この制度のおおよその骨格ができたのは、一八八八年から九〇年にかけて、明治地方自治制が整備されたときだとされます。

ただ、天川氏によれば、このシステムが戦前日本で盤石な地位を保ち続けわけではありません。一九二〇年代以降は内務省ではなく、内閣を中核に置く新たな構想が出てくるからです。しかし、「内務省ー府県システム」はしぶとく生き延びます。戦時の制度改革でも、住民の自己決定といった自治の側面は極小化されるものの、システム自体はこの時期にいっそう強化されるというのが、天川氏の評価です。

それでは戦後、「内務省ー府県システム」はどうなるか。簡単にいえば、動揺のすえ、いったんは崩壊しますが、占領が終了したあとに再建されるという見立てです。もちろん、地方自治法が制定されると、日本の地方自治システムのあり方は様々な側面で変化していますが、先述したような同システムの中核的な要素には一貫性が見受けられる、と天川氏は整理しています。この整理は、これからの報告の前提となるものです。

(2)　システムの基底にある市町村

以上をふまえつつ、地方財政史の議論も借りながらとりわけ注目すべき点を確認しておくと、「内務省ー府県システム」の基底部分には制度が整いきる前から市町村が置かれている、という単純な事実が重要です。よく知られているようにその結果、明治期から市町村にとっては様々な事務負担が重荷となり、財源、権限、人員その他が追いつかないという問題を恒常的に抱えることともなりました。なお、金澤史男氏によれば、一九二〇年代以降は補助金政策が導入され、最終的には一九四〇年代の抜本的な税制改革にいたる、大きな財政制度上の変革が加えられはじめます[2]。そういう意味では、「内務省ー府県システム」は存続しつつも、一九二〇年代に入ると、それまでは市町村や府県がそれぞれの単位内で自己完結的にお金を回してやっていくかたち――こうした制度の変化を、金澤氏は「遮断型の自治」と呼んでいます――は、大きく変わったということになります。

(3)　市町村の転換点ー明治の大合併

いずれにせよ、日本の町村が「内務省ー府県システム」の基底化するプロセスと切り離せないのが、明治の大合併です。これは市制・町村制が公布されてから施行されるまでの一八八八年から八九年にかけて、短期間かつ大規模におこなわれ、これによって中世後期から近世にかけて境界を固め存続してきた村落が、その境界をある面では否定されました。日本の町村は、大規模な基礎自治体に移行したわけです。

明治の大合併によって、町村の数は七万強から一万五千ほどにまで減りました。明治期に町村の数の削減、規模の拡大がいかに劇的に生じたかが察せられると思います。なお、一昔前の研究では、明治の大合併によって形式的には近代町村が

できるものの、その下には部落（旧村）が根強く存続しているという二重構造論が唱えられていました。ところが近年の明治地方自治制にかかわる研究では、松沢裕作氏が唱えるような[3]、たとえ部落の機能が残ろうと、日本の村落の性格はこの時期に部落にいたるまで根本から変化させられたのであって、その変化こそが地方制度や日本の地方自治のあり方を深く規定した、という議論がさかんです。こうした近年の議論は、天川氏のシステム論とも結びつけて理解しやすいものです。

2　近代日本における制度形成・始動期の「地方自治」観念の特徴

この話を念頭に置いて、以下では一八七〇年代から九〇年代にかけての地方自治観念について見ていきます。今回は、近年の研究で注目すべき指摘がされているものの、一般的な通説にはまだしっかり反映されていない点と、私の関心である政党政治と地方自治の接点／摩擦という二点に焦点をあわせて、報告を進めます。

一つ目の焦点は、明治地方自治制が作られるプロセスにかかわります。具体的には三新法が制定される前後から市制・町村制が制定されるまでのあいだ、政府内部で「町村自治」の理解にどのような変化があったかという問題です。今回は特に、法制官僚であった井上毅の主張が次第に周縁化していく、そのプロセスを、坂井雄吉氏[4]や松沢氏の知見に拠りながら、制度形成の話と絡めて見てみたいと思います。

二つ目の焦点は、この制度形成が一段落したころにかかわります。一八九〇年前後、日本でも本格的な立憲制と地方自治制がスタートします。ちょうどそのころ、政府の外側にあって、自由主義的な思想のイデオローグだった福沢諭吉が、政党政治と地方自治の過去・将来というのをどのように見ていたのかを窺います。

(1)　井上毅と福沢諭吉を取り上げる理由

明治地方自治制にかかわって思い浮かぶ人名といえば、ドイツのお雇い外国人であるアルベルト・モッセや、内務卿として市制・町村制の起草に深くかかわった山県有朋だろうと思います。彼らはよく知られている通り、国家主義観点から政党に対する警戒が強く、地方自治制を整備することによって、地方レベルで非政治的な「自治」を確立できると考えていました。議会政治の本格化とともに（彼らからしてみれば）暴れだしかねない政党に対して、「健全」な地方自治が歯止めをかけてくれる、と考えたわけです。

かつての研究ではともすると、藩閥政府側・体制側の山県的な自治観と、それに対抗する民権派的な自治観（住民の自己決定や地方分権の要求など）とのあいだの、二項対立的な構図でこの時期の自治観が整理されました。多少位相がずれますが、政治学者の石田雄氏なども、体制側の「自ら治まる」ものとしての「自治」観が日本では強く、これの逆を行く「自ら治める（みずか）」ものとしての「自治」観は、福沢諭吉をはじめとした自由主義的な政治家や言論人、思想家によって唱えられるものの、日本の社会のありようを深く基礎づけるにはいたらなかった、と述べています[5]。

ただ、こうした構図の整理だけでは物足りないというか、掴みきれない部分があるというのが、今の私の問題意識です。今回の報告で、それにとって代わる構図を出せるのかと言われるとそこまでにはいたっていないのですが、第一に、山県と同質的な自治観をそなえると見られることも多い井上毅には、坂井雄吉氏や松沢裕作氏が指摘するようにむしろ対照的な部分があるため、今回はそれを強調します。

そして第二に、福沢諭吉という、自由主義者として多元的で競争的な社会を構想し続けてきた彼が、明治地方自治制が本格的にスタートしようというころに展開した、地方レベルでの政治・自治論に注目します。その中では多元性・競争性の追求が少し後景にしりぞく点もふくめて、興味深い議論のねじれが窺えます。後半では、これについてお話ししたいと思います。

いずれにしても、二極構図におさまりきらない「地方自治」観念を、明治前中期について見ていくことで、どのような時代性がそこにともなっていたのかを考えていきます。

(2)　井上毅の「行政」・「自治」切断論

①　明治地方自治制の形成過程

前置きが長くなりましたが、地方自治と市町村、井上毅とその周辺について見ていきます。まず、

その前提となる制度形成期の政府内部の自治観ですが、先ほどふれた三新法の制定が、ひとつのポイントになってきます。その制定に先立つ一〇年間には、全国的な地方制度を欠くなか、廃藩置県に前後して始まった戸籍制度の整備を大きなきっかけとして、地方によって様相を異にしつつも大区・小区という新たな行政機構の整備が進められました。ここでいう小区とは多くの場合、数～十数の町村をまとめたかたちで置かれました。当時はこの小区が公式的な行政の基礎単位で、町村という単位は実際には多種多様な政策の実施に際して使われていながら、制度的な枠組みを欠いていたということになります。

それに対して内務省が中心となって起草した三新法では、府県単位の地方税が導入されたほか、町村の位置づけにも変化が加えられました。新たに戸長が置かれ、町村会を設置してもよいという簡単な規定が定められました。しかし、この町村の性格規定は、対立する議論を背景としてあいまいさを残すものでもありました。これについては後ほどお話しします。

また、三新法ができてからの一〇年間は、三新法の枠内で制度に変更が加えられ、これが町村のあり方にも少なからず影響をおよぼすことになります。とりわけ大きかったのは、一八八四年の連合戸長役場制の導入です。このときは複数町村を合わせて一つの戸長役場を置いたのですが、これがのちの明治の大合併につながっていきます。その合併に関わるのが一八八八年から八九年にかけての市制・町村制の公布・施行であり、施行の前に大規模な合併が急がれました。

町村は市制・町村制の施行によって、町村長および町村会をそなえる行政・自治の単位とされるとともに、法人格を新たに与えられます。これによって町村は、私たちがよく知る自治体としての、基本的な要素をそなえることとなりました。

② 政府内の「自治」をめぐる変化

こうした動きは結論を先取りすると、地方自治制の形成が、それに先行して近代化のための国家プロジェクトを実行する手足となっていた町村を、その機能を保って確実に働かせる方向にむかっていくプロセスでもありました。要は早くも明治初年から、基礎的な自治団体がいわば萌芽的な「総合行政」を担う存在として、大いに働いてもらわなければならない差し迫った事情があり、最終的にはそれを第一義的な目的とはしない町村観は退けられていく、ということです。

今、最終的には退けられるといいましたが、この時期の町村観・自治観は、江戸時代の身分的な団体としての町村の性格を少しなりとも守ることを優先した場合に出てくる町村の位置づけと、政府の考える町村の位置づけのあいだで揺れ動きました。三新法が起草され、審議されるときに、「自治」という言葉にどういう意味が与えられたのか。それが市制・町村制が起草される局面までにどう変化していくのか。上記の揺れ動きは、これらのプロセスのなかに明瞭にうかがえます。

(3) 井上毅の「行政」・「自治」切断論

① 井上毅の自治論とは

ここで注目したいのが井上毅です。彼は熊本藩の出身で、仏学を修め、実際に明治初年には一年ほどフランスとドイツに滞在して、制度調査にあたっています。司法省以外の部局にいたことも多いですが、法制官僚として制度形成に深くかかわりましたし、今回はふれませんが憲法の制定における影響も大きい人物です。

地方制度の形成プロセスにおいて、井上は決して中心的な存在ではありませんでした。三新法は松田道之という、地方官としての経験も豊富な内務官僚が中心となって起草されましたし、市制・町村制に関しては山県グループといってもよいドイツ留学帰りの官僚たちが、モッセと密接にやり取りをしながら、制度の起草を進めました。その意味で、井上がこれらの制度の生みの親だったとは決していえません。ただ、井上は分野を問わず、様々な制度に対して鋭利な一貫性・体系性を持って意見した人物でしたし、とりわけ三新法については、法案が地方官会議に提出される前、内務省案に修正を加えています。

あらかじめ、彼の自治観の特徴を見ておきましょう。井上は「国家」⇔「官」⇔「公」⇔「行政」、これらをお互いにほぼ重なる統治の概念として使っています。そして彼は、これらと交わらない切断された領域として、「民」⇔「私」の領域があると考えていました。明治維新によって身分制が解体されていった日本社会にあっても、あ

くまで非政治的な活動としての「自治」が、国家の統制のおよばない「民」非「私」の領域で展開されるべきだと考えたわけです。

② 周縁化していく切断的自治論

井上は一八七〇年代から八〇年代にかけて、こうした基本的な自治観・秩序観を堅持しています（九〇年代に入ると若干の調整がほどこされますが）。しかしながら、それだけにいっそう明瞭なのは、一八八〇年代に入ると、井上の官・民切断的な自治観が政府のなかで周縁的な見方となっていくことです。これについて坂井雄吉氏は、「地方制度の上部構造には「行政」を、下部構造には「自治」をという彼〔井上〕の基本的な構想が、ある種の時代錯誤をも顧みず、それなりに強固な一貫性のもとに守り続けられた」[6]とまとめていますが、彼の主張が周縁化していくプロセスは、三新法の制定・運用局面、さらには市制・町村制の制定のプロセスからも窺えます。

特に三新法の制定過程では、いちどは井上的な自治観が制度の構想に反映されました。井上は内務省案を修正する際、内務省案では同質的な「住民社会独立の区画」として並べられていた府県・郡・町村をめぐり、府県・郡と町村のあいだに線を引きました。そのうえで井上は、町村に関しても公費負担のあり方だとか、あるいは議会のあり方だとかをかなり細かく規定していた内務省案に対して、それらの規定は最低限にとどめるとの修正を加えたわけです。

井上の修正の意図は、修正案が地方官会議に法案として上程された時に付された、法案の説明書を見れば明らかです。説明書には、府県・郡をもって「行政の区画」とし、町村は「自然の一部落」とする、といった表現があります。これに加えて「戸長」は「総代」であり、あくまで「民」に属していて「官」には属さない。この切断性が強調されることになりました。井上による修正は、この時点では内務省にも受け入れられており、地方官会議で政府側委員として説明に立った松田は、政府は今回の三新法で「町村自治」には立ち入らないつもりだ、と説明していました。

ところが、地方官会議での場で、一種の揺り戻しが起こります。町村に対する細かい規定の復活とまではいきませんでしたが、クリティカルな部分でいえば、たとえば戸長が「町村の総代」だという文言が削られました。国家運営にかかわる事務を府県庁から指示を受けて実行する存在としての「戸長」が、制度的にもその姿を現しつつあったわけです。井上の問題意識は、完全にはね付けられることこそなかったものの、明らかに後退を余儀なくさせられました。

③ 公的性格を強める町村・戸長

これに続く制度の運用・修正局面で、町村そして戸長は、府県・郡と似た公的性格を強めていくことになりました。一八八〇年には区町村会法が追加で定められ、三新法の立案にあたって井上が削除したような規定もふくめるかたちで、区町村会の議決事項はその「区町村の公共に関する事件」だと明記されますし、全国にわたってより均質な議会運営が、町村レベルで求められるようになりました。内務省によって、区町村会の開設が改めて求められたことにもなります。

さらに、先ほど少しふれた連合戸長役場制が導入されると、改めて戸長という末端の行政の長が事務をしっかり担う、そのために町村が小さすぎる場合は複数町村を合わせて戸長を置くという改変が制度に加えられます。こうした動きに対して井上は批判的で、一八八六年には、たしかに行政の利便性は増したかもしれないが、それと引き換えに「各村自治の精神」が損なわれてしまったと主張しました。坂井氏によれば、この時期の井上は、時計の針を巻き戻すというか、一八八四年の改革を後退させる機会を狙っていたようです。しかしながら、その機会は訪れませんでした。

④ 市制・町村制の制定

市制・町村制の立案作業は一八八四年ごろから徐々に始まり、モッセ・山県・ドイツ留学組官僚らの主導下で本格化し、一八八八年には公布されることになります。市制・町村制が公布された時点で、町村の規模を大きくする方針は確立されていましたので、井上の望む「自治」の保護とは全く異なるかたちで、近代的な町村を編成することが目指されたことになります。

市制・町村制のレトリックでは、あくまで市制・町村制こそが、完全な自治を町村にもたらすものだということになります。市制・町村制とともに出された「市制町村制理由」に記されているように、郡・区・町村は「稍自治体の体を存す」もの

の「未だ完全なる自治の制」を見なかった、府県に至っては「全く自治の制ありと謂ふ可からず」、これを立憲制の導入に先立って変えるのだ、というのが市制・町村制、そして少し遅れて制定された府県制・郡制の立法趣旨でした。

⑤ 井上・山県に共通する自治観

このように、井上が考える自治観とは異なるそれを内在させた市制・町村制は出発し、そのもとでの町村は、近世的な村落の自立性を壊したうえで作られた町村ということになります。ここまで論じてきたように、井上と山県とでは市制・町村制の位置づけが大きく違うのですが、町村の歴史性と言うか、あくまで「旧慣」に立脚して隣保団結・調和的な自治を町村で保護・実現するというイメージ、この一点に限れば、井上が使っている表現は山県たちのそれと大きく変わりません。この点について、松沢裕作氏は、山県ら市制・町村制をつくった側は、町村合併によって新旧の自治のあいだの断絶を糊塗しようとしたのだ（だから表面的には議論が似るのだ）、と説明しています。糊塗と見るかは措くとしても、山県たちと井上の理念的な自治論が、表現として最終的には近しくなる、重なっていく部分があるのは事実です。

以上をふまえてさらに話を広げるなら、「旧慣」に立脚した調和的な秩序を肯定する自治観は、少々意外なことに、角度を変えれば福沢諭吉においても見受けられるものです。このあとの話をやや先取りするなら、競争的・対立的・多元的な活動が必然的に持ち込まれてくる国政レベルの「政治」の場、それと「地方自治」の場を井上のように明確に切り分けるべきだと論じるわけではないものの、議論の構成上、避けがたく同種の切断が入り込む様子が、福沢諭吉の自治論のなかに観察できるのです。

(4) 地方自治と政党政治のあいまいな関係
―福沢諭吉とその周辺

① 福沢諭吉の立ち位置

ここからは、福沢諭吉の自治観・地方政治観を確認し、大前提となる秩序観が福沢と山県や井上とではかなり違うにもかかわらず、両者の自治論がある意味では似たところに着地する事情とは何だったのか、この点を少し掘り下げたいと思います。改めて略歴を述べるまでもないかもしれませんが、福沢は中津藩士の子で、蘭学・英学に通じ、幕末には複数回にわたって洋行の機会を得ました。明治維新以降は政府からの出仕の招きを断り続けて、民間の言論人ならびに慶應義塾の経営者兼教育者として名声を確立していきます。一八八二年には日刊紙の『時事新報』を創刊し、同紙の社説を数多く起草することによって、コンスタントに持論を世に問うていきました。

福沢は一八七七年の西南戦争以降、藩閥政府や官庁の中にもファンが多数いるような、多元的・競争的な政治秩序をことほぐイデオローグになります。特に政党内閣論などの影響力は大きく、それをひとつの背景として明治一四年政変が起こったことは、よく知られているとおりです。ただし、その一方で、一八八〇年代中盤以降の福沢は、自由民権運動との距離をはっきり取るようになりました。彼はとりわけ、府県会が民権派の拠点となって、藩閥政府の意図を総じて体現する地方官（府知事・県令）との対立や衝突が起き、生産的な予算審議ができなくなっていることを批判します。そうしたなかで、民権派から「御用」言論人として、つまりは「官民調和」論を通じて政府を利する者として、敵視されることも増えていきました。

このように、一方では自由主義的な政治社会を構想しながら、他方では現状の政府批判勢力に対して不満を募らせつつあった福沢が、一八八〇年代終盤以降に展開した地方自治論、これが以下での検討の対象です。

② 福沢諭吉の「自治」論・地方政治観

最初に紹介する社説（「真正の政治思想を要請すべし」『時事新報』一八八八年四月三日）は、一見すると地方自治との関連性がうすいようですが、このあとでふれる社説の前提としても注目すべきものです。この社説が出たのは、憲法制定がおよそ一年後、国会開設がおよそ二年後に迫るという時期でした。日本社会全体を見渡すと、一八八〇年代に沈滞していた民権派が改めて再結集を期す時期にあたり、大同団結運動が全国的に盛り上がっていました。これに加えてこのころは、新たな地方制度の制定が間近だと報じられているタイミングでもありました（一八八八年四月二五日、市制・町村制は公布されます）。

この社説で福沢は、所有権にかかわる「私権の

思想」こそが「真正の政治思想」の根本にあると述べたうえで、現在士族的な運動家を中心とする民権派は、この「私権の思想」を欠いていると主張しています。むしろ実際に財産を持ち、潜在的には「私権の思想」を確固としてそなえている人々、言い換えれば「純然たる地方の富豪紳士」こそが国会に多数を占めるべきで、彼らがあってこそ真正の政治思想が育っていくと指摘したわけです。こうした福沢のブルジョア・デモクラシー論には、士族的で専従活動家的な民権派への不信があらわであり、同趣旨の主張は翌年の社説でも繰り返されています。

これまで地方の政治運動にかかわってこなかったような資産家層、その多くは農村の豪農層なわけですが、そういった層に依拠して在野の政治を刷新すべきだという、上記の構想と共振するのが、維新以前の社会秩序のなかに積極的な要素を強く読みこもうとする自治論です。この福沢の自治論は、「国会開設の前途」という、第一回議会が召集されるタイミングで連載された社説（一八九〇年一二月一〇日連載開始、『時事新報』）でも明らかです。

この社説で説かれたのは「日本の治風の由来」で、そこで福沢は江戸時代の政治秩序のあり方をかなり肯定的に説いています。権力が細かく分散的に行きわたっていたのが江戸時代であり、そこでは支配者が制定する法律によって人々がガチガチに絡めとられておらず、己の慣習によりながら実際の秩序を維持していた。こうしたあり方こそが、望ましい「自治」、江戸時代には健在だった「自治」であって、これは明治維新によっていったんは破壊されたものの、最近の政府は新しい要素も取り込みながらもこういった古い「自治」の良い部分を改めて復活させ、その結果市制・町村制がつくられたと述べるわけです。

旧制度だろうが新制度だろうが「自治は即ち自治なり」という、かなりきっぱりとした表現に示されているように、福沢はこの論説で、江戸時代的な権力のあり方、そしてその権力との関係における自治のあり方を肯定しています。ここまでシンプルな肯定というのは、ある意味では政府の公式見解以上に、「自治」の歴史的連続性を強調する議論だといえるでしょう。福沢は西南戦争のあとから、日本社会の維新前の秩序のあり方に肯定的な要素を見出す志向を強めていたのですが、その志向を相当に先鋭化させたのがこの自治論だったといえるのではないでしょうか。

③　福沢の自治観が生まれた理由

先鋭化の背景として窺えるのは、明治維新後に進んだ集権化に対する警戒です。東京に人が吸い寄せられていく。あるいは中央政府が、強い規制力を全国各地におよぼしていく。その過程と、自由民権運動が盛り上がるなかで（福沢が見るところ）政治が一種の過剰化を遂げたことに対し、福沢は危機感を募らせました。そうした危機感に駆り立てられて、これまで政治に深くは関わっていなこなかった地方の資産家なり、江戸時代以来の地方的な「自治」のあり方なりを、福沢はことほぎます。ただし、その代償ともいえるのは、地方の「自治」を論じるにあたって、自身が元来重視してきた、生き生きとした競争や多事争論を生み出す仕掛けを埋め込みきれなかったことでした。もちろん福沢が、これからの日本には広い意味での「自治」が必要だと論じるとき、そこには競争的で開放的な社会が構想されています。しかし、この議論は、日本の人々は「自治」というと参政権のことで頭がいっぱいになるがそれは間違いだという、狭義の「政治」からの切断とセットなのです。

民権派を中核とする当時の政党に不満や批判を抱えていた在野の言論人は、なにも福沢だけではありません。陸羯南（くがかつなん）や徳富蘇峰（とくとみそほう）なども、「名望家」や「田舎紳士」の重要性を論じて政党を批判しました。しかしながら、実際の日本の政党の発達過程では、ご存じのとおり民権運動の流れを汲まないブルジョワ政党は発達しませんでした。そのため、この種の不満はその後も長くわだかまり、日本の政党政治を方向づけていくことになります。

3　若干の展望―地方自治の政党化

そして、福沢が思い描いたような「純然たる地方の富豪紳士」の政党が出てこなかったのと並行して、福沢とその秩序観は大きく異なりながらも、ある面で重なる理由を背景として山県などが追求した非政党的な地方自治もまた、早々に動揺していくことになります。日本で主要政党としての地位を固めていったのは、自由党系勢力と改進党系勢力でした。両党は自由民権運動の中で生まれ、

豪農層を取り込みながらも、この時期の指導部はあくまで士族層が占め続けました。

さらに、両党は一八九〇年代中盤以降、精力的に全国的な党組織の整備を進めていくことになります。党組織の整備努力と、産業革命の進行とともに本格化したインフラ整備をめぐる需要の増大や競合の激化、これらが大きな背景となって、日清・日露戦争後、政党が地方自治の現場に進出していくチャンスは増大していきます。

結局のところ、政党政治のすそ野というのは、福沢が期待をかけたように地方の資産家がひとつの政治的な団結を新たにつくるのではなくて、自由民権運動的のなかから出てきた政党が、組織的な基盤を広げようと試行錯誤し、時にスローガンを大きく変えながら地方の資産家たちを取り込んでいくことによって進んだわけです。ただし、もともと地方自治の現場にはタッチしないと自ら宣言していた政党が、しばらく経ってそこに組織的に進出していくという流れのなか、政党のこうした動きに対しては、地方自治の自立性を損なう、地方の政治の腐敗を進めるといった批判が盛り上がることともなりました。近代日本の地方自治は、政党の進出と、それに対する批判・攻撃のせめぎ合いの中で、二〇世紀を歩んでいくことになります。

まとめ

日本の地方自治制は、内務省から末端の町村に至る系列を中核としてつくられました。そのプロセスでは町村の位置づけをめぐる大きな転換があり、その一環として町村の大統合もおこなわれました。

こうした動きの背景には、明治維新後の日本ではまだ新たな制度が固まっていないうちに、伝統的な町村の事務遂行能力・財政能力が近代化事業でさかんに用いられ、これにやや遅れて始まった制度整備では、国家による町村の利用を制度化することに重きが置かれたことがありました。ただし、それが欧米では当然とられた道だったのかというとそんなことはありません。たとえば、この時期の日本が制度形成の際にモデルとして参照したフランスやドイツでは、こういった基礎自治体の大統合はなされませんでした。比較史的な考察が有用な点だといえるでしょう。あわせて本日は、政党政治と地方自治とのあいだの緊張の一端を、福沢諭吉の議論のなかに探りました。一種の〈政治の過剰〉に対する警戒は、国会開設前後の福沢を深く規定しており、そこから福沢の思想のなかでは例外的に、多元的な競争・争論の肯定が前面に出てこない自治観が説かれます。

近代日本で地方自治をめぐる制度や実態がどうつくられていくのか、それが政党政治の始動とどうかかわっていくのか、そのプロセスが、どう現在の地方自治や政党政治を特徴づけているのか。これらの問いをめぐって考えられることは、まだ多くありそうです。ご清聴ありがとうございました。

〈いけだ　まほ〉

【注】

1　天川晃『戦後自治制度の形成』（左右社、二〇一七年）。

2　金澤史男『自治と分権の歴史的文脈』（青木書店、二〇一〇年）。

3　松沢裕作『明治地方自治体制の起源―近世社会の危機と制度変容―』（東京大学出版会、二〇一一年）、松沢裕作『町村合併から生まれた日本近代―明治の経験―』（講談社、二〇一三年）。

4　坂井雄吉『井上毅と明治国家』（東京大学出版会、一九八三年）。

5　石田雄『自治』（三省堂、一九九八年）。

6　坂井雄吉前掲書、一一七頁。

本稿は、二〇二三年五月二九日に開催した北海道自治研究会での報告をまとめたものです。　文責・編集部